

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta**Lausunnon keskeinen sisältö:**

Kuraattorin kelpoisuus on täsmennettävä vastamaan sosiaalihuollon ammattihenkilölakia seuraavasti: Kuraattorina voi toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö (sosionomi, AMK). Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava sellaisen opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö (sosiaalityöntekijä), sekä psykologin palveluja.

Mitoituksen tulee olla korkeintaan 500 oppilasta tai opiskelijaa/kuraattori/vastaava kuraattori painokertoimineen (esim. erityisen tuen oppilaat, erityisluokat, maahanmuuttajataustaiset oppilaat, alueen sosioekonomiset olosuhteet, työllisyysaste) ja korkeintaan kolme toimipistettä/kuraattori/vastaava kuraattori.

Toimipisteiden osalta kuraattorin/vastaavan kuraattorin tehtävää tulee kehittää siten, että ammattilainen työskentelee vain yhdellä tai korkeintaan kahdella peräkkäisellä koulutusasteella.

Vastaavan kuraattorin rooli on määriteltävä ja mitoituksesta säädettävä laissa. Vastaavien kuraattorien kelpoisuutta tulee valvoa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppilas- ja opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisessä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ehdotetut muutokset kuraattorien kelpoisuusvaatimuksista sekä henkilöstömitoituksesta eivät vastaa esityksen tavoitteeseen vahvan osaamisen omaavista ja ammattitaitoisista kuraattoreista, joiden kelpoisuus tehtävään olisi laissa täsmällisesti määritelty ja joiden palvelujen saatavuus paranisi eri koulutusasteilla. Hallituksen esityksessä sivuutetaan kokonaan vastaavat kuraattorit. Myös heidän roolistaan ja mitoituksesta on säädettävä.

Opiskeluhuollon kuraattorin kelpoisuus

Esityksen mukaan kelpoinen kuraattoriksi olisi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 7 §:n tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun sosionomin tai sosiaalityöntekijän korkeakoulututkinnon suorittaneen henkilön lisäksi henkilö, jolla on tehtävään soveltuva sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto ja johon sisältyy tai on erikseen suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot. Näiden opintojen tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista.

Kelpoisuusvaatimuksien laventaminen sosiaalihuollon laillistetuista ammattihenkilöistä myös muihin soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneisiin henkilöihin ei muodosta täsmällistä määrittelyä kuraattorin kelpoisuusvaatimukseen ehdotetun säätelyn muodostaessa väljän kehikon sekä soveltuvalle

korkeakoulututkinnolle että erikseen suoritettaville 60 opintopisteen laajuisille korkeakouluopinnoille. Käsitys siitä, mikä on ”tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto” ei ole esityksessä selkeä, ja jättää mahdollisuuden edelleen liian laajalle koulutustaustan kirjolle. Lisäksi on huomioitava, että ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opetussuunnitelmat vaihtelevat hyvin paljon sisällöltään, ja eivät siksi loisi yhtenäisiä sisältöjä kuraattorin tehtävään suuntaaviin opintoihin.

Toisin kuin hallituksen esityksessä mainitaan (vrt. HE sivu 23), opiskeluhoito on kunnallinen sosiaalihuoltolain 14 §:n mukainen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisessä on otettava huomioon myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain säännökset. Kuraattori toimii koulussa ja oppilaitoksessa sosiaalihuollon asiantuntijana. Kuraattori ei siis noudata työssään vain oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetustoimen lainsäädäntöä, vaan keskeisiä työtä määrittäviä lakeja ovat myös sosiaalihuoltolaki (1301/2014), laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Lisäksi keskeistä on tuntee sosiaalihuollon erityislainsäädäntö, esimerkiksi lastensuojelulaki.

Palveluja käyttävälle muodostuu sosiaalipalvelujen asiakkuus ja heidän oikeuksiaan määrittelee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Kun kuraattorin tehtäviä hoitaa joku muu kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö, syntyy lainsäädännön näkökulmasta, mutta myös käytännössä, helposti epäselviä tilanteita. Esimerkiksi se, että opiskeluhoollossa työskennellään pääasiassa alaikäisten asiakkaiden kanssa, voi aiheuttaa pulmia. Alaikäisen kohdalla tulee opiskeluhoitopalveluissa aina arvioida hänen kykyään itsenäisesti hoitaa omaa asiaansa. Jos alaikäinen todetaan päätöskykyiseksi, voidaan huoltajien kanssa tehdä yhteistyötä vain hänen suostumuksellaan. Alaikäisen päätöskykyä voi arvioida vain sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö.

Hallituksen esityksessä ei oteta huomioon niitä sote-uudistuksen järjestämiseen liittyviä säännöksiä, jotka ulottuvat kuraattoripalveluihin hallituksen esityksessä 241/2020 vp (HE eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi).

Hallituksen sote-uudistuksen edetessä kuraattori- ja psykologipalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Tällöin oppilashuollon yhteys hyvinvointialueiden muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon vahvistuu ja varmistaa samalla sujuva palveluprosessin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitseville.

Hallituksen sote-esityksen mukaan kuraattoreilla olisi hyvinvointialueilla myös mahdollisuus tehdä sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeen arviointeja ja päätöksiä, jolloin tarpeisiin perustuva ja tarkoituksenmukainen päätöksenteko olisi mahdollista osana kuraattoripalveluja. Edellä esitetyt muutokset tarkoittaisivat sitä, että kuraattorit käyttävät omassa toiminnassaan tietyiltä osin julkista valtaa sosiaalihuollon toteuttamisessa (mm. PeVL 15/2019 vp ja STM 2019:47).

Lisäksi em. hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuoltolakia muutettaisiin siten, että hyvinvointialueen sosiaalipalveluna on järjestettävä oppilashuollon kuraattoripalveluja. Näin ollen sotea koskeva sääntely vahvistaa omalta osaltaan oppilashuollon kuraattoripalveluita tuen tarpeisiin vastaavana sosiaalipalveluna (SHL 14§).

Laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön kelpoisuus on kuraattorin tehtävässä tärkeää erityisesti siitä syystä, että kuraattori on oppilaitoksessa ainoa sosiaalihuollon asiantuntija. Opiskeluhoitoa toteuttavat muut ammattilaiset ovat kasvatustalon ja terveydenhuollon ammattilaisia. Kuraattorin täytyy pystyä itsenäisesti tuomaan sosiaalihuollon näkemys ja asiantuntemus oppilaitoksen moniammatilliseen yhteistyöhön ja opiskelijoiden käyttöön. Kuraattorin osaamiseen sisältyvät sosiaalihuollon lainsäädännön tuntemuksen lisäksi esimerkiksi yksilöä ja perhettä tukevan palvelujärjestelmän ja etuuksien tuntemus,

psykososiaalisen tuen antaminen lapsille ja nuorille, sosiaaliin ongelmiin liittyvä muutostyö sekä lasten ja nuorten verkoston ja läheisten kanssa tehtävä tavoitteellinen yhteistyö.

Esitetty muotoilu kelpoisuudessa aiheuttaisi sen, että kuraattorin tehtävissä tulisi toimimaan korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, joilla ei ole asiakasturvallisuuden näkökulmasta ammattihenkilön laillistusta ja riittävää osaamista sosiaalihuollon toimeenpanoon. Tällöin kuraattorin toiminnan lainmukaisuuteen ja osaamiseen ei kohdistuisi Valviran valvontaa.

Oppilaitosten erilaiset tarpeet kuraattorityön sisällön osalta, eivät perustu sellaiseen tutkimusnäytöllä vahvistettuun tietoon tai ole painoarvoltaan niin merkittäviä, että esitettyä muotoilua kelpoisuudesta olisi tarkoituksenmukaista avata tehtävään soveltuvalle korkeakoulututkinnolle.

THL:n (2021) oppilashuoltoa koskevan tutkimuksen ”Voimavarana yhteistyö, opiskeluhoitopalvelujen seuranta OPA 2020” mukaan kuraattorin tehtävässä toimivista jo nykyään 89 %:lla on sosiaalihuollon ammattihenkilön koulutus ja muu koulutus vain 11 %:lla. Tulokset päinvastoin selkeästi edellyttävät kuraattorin tehtävään sosiaalihuollon ammattihenkilön laillistusta. Sosiaalihuollon osaaminen on osa opiskeluhoiltoa ja muun kuin sosiaalihuollon ammattihenkilön toimiminen kuraattorin tehtävässä tekee palvelusta heterogeenisen ja asettaa oppilaat alueellisesti eriarvoiseen asemaan. Lisäksi se muodostaa lapsen edun näkökulmasta perusoikeusongelman ja on yksittäisen oppilaan kohdalla oppilashuollon moniammatillisessa arviointikäytännössä eriarvoinen suhteessa terveydenhuollon ammattihenkilöoikeuksiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s.23) todetaan, ettei kuraattoripalvelu ei ole mielenterveystyötä ja ettei oppilashuollon palveluilla lasten ja nuorten perustason mielenterveyspalveluiden puutteita ei voida korjata. Jos oppilas tarvitsee mielenterveyspalveluja, hänet ohjataan oppilashuollosta mielenterveyspalvelujen piiriin.

Mielenterveyden edistäminen ja vahvistaminen sekä mielenterveysongelmien hoito ja tuki kuuluvat opiskeluhoiltotyöhön. Opiskeluhoitopalvelut; kouluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologipalvelut muodostavat kouluikäisten mielenterveyspulmiin vastaavat lähipalvelut. Kouluterveydenhuollossa sekä opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalveluissa arvioidaan tuen ja hoidon tarvetta ja tarjotaan varhaista tukea ja hoitoa lievissä mielenterveysongelmissa. Kuraattorien mielenterveystyöhön käyttämän asiakastyöaikaosuuden keskiarvo oli 50 % (emt. 2021).

Talentia katsoo, että kuraattorin kelpoisuuden rajaaminen sosiaalityöntekijään tai sosionomiin ei ole EU:n suhteellisuusarviointidirektiivin kannalta mahdotonta perustella. Kuraattorin on kyettävä toimimaan itsenäisesti vaativissa ja vastuullisissa tehtävissä, eikä liian väljästi määritelty kuraattorin kelpoisuus turvaa riittävää sosiaalihuollon asiantuntemusta opiskeluhoitopalveluissa.

Kuraattorin kelpoisuus on täsmennettävä vastamaan sosiaalihuollon ammattihenkilölakia seuraavasti: Kuraattorina voi toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö (sosionomi, AMK). Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava sellaisen opiskeluhoillon vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö (sosiaalityöntekijä), sekä psykologin palveluja.

Talentian ehdotuksen mukainen kuraattorin kelpoisuusehtojen muotoilu antaisi edelleen koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden ottaa huomioon oppilaitoksen opiskelijoiden erilaiset tarpeet ja antaa mahdollisuuden kuraattori, joka parhaiten sopii oppilaitoksen opiskelijoiden tarpeisiin.

Mitoitusta täsmennettävä asiakasturvallisuus varmistaen

Kuraattorin tehtävä sisältää vaativan yhdistelmän erilaisia asiakasryhmiä, yhteistyötahoja, palveluita sekä erilaista tukea ja hoitoa tarvitsevien oppilaiden tarpeiden akuuttia ratkaisemista ja voimavarojen pitkäaikaista tukemista.

THL:n tutkimuksen (emt. 2021) mukaan noin 50 % kuraattoreista piti tehtävässään erilaisiin perhetilanteisiin liittyviä auttamismahdollisuuksia heikkoina tai kohtalaisina. Mitoitus on oppilaalle annettavan ajankäytön ja palvelun laadun kannalta ratkaiseva tekijä.

Nykyisin kuraattorin tehtävissä toimivilla noin ¼ osalla on vastuuoppilasmäärä alle 625. Yli 1000 oppilasta on samoin noin ¼ osalla kuraattoreista. Kvartaaliväli on 625–1000 oppilasta ja mediaani 800 oppilasta. Noin 3 %:lla on oppilasmäärä 1500–1699 ja maksimissaan jopa 2000. Ylimitoitus vastuuoppilasmäärässä koskettaa erityisesti niitä kuraattoreita, joilla on vastuullaan kaikki kouluasteet.

Työskentelytoimipisteitä oli keskimäärin 6 ja 54 %:lla kuraattoreista 6–10 kpl. Tutkimukseen vastanneista kuraattoreista (N=837) yhteensä 546 vastaajaa näki, että resurssien lisääminen ja mitoitus on tärkeintä. Työskentelytoimipisteiden määrä vaikuttaa työn toteuttamisen edellytyksiin ja työtapoihin. Useampi toimipiste tarkoittaa useampia yhteisöjä, joiden hyvinvointityöhön tulee osallistua, useampia opiskeluhoitoryhmiä, useampia yhteistyökumppaneita sekä työajan käyttöä toimipisteestä toiseen siirtymiseen. Erityisesti psykologeilla ja kuraattoreilla oli useita eri työskentelypisteitä. Samoin kuin oppilasmäärän kohdalla myös toimipisteiden määrää lisäsi työskentely monella eri koulutusasteella. Toimipisteet ovat luonnollisesti hyvin erikokoisia, joten niiden määrästä ei voi suoraan päätellä yksilökohtaisen työn määrää

Hallituksen esityksessä oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ehdotetaan mitoitusta, jossa lain soveltamisalan piiriin kuuluvassa opetuksessa ja koulutuksessa saisi olla enintään 670 oppilasta tai opiskelijaa yhtä kuraattoria kohden. Kyse olisi enimmäismäärästä oppilaista ja opiskelijoista, joita voisi olla yhden kuraattorin vastuulla.

Hallituksen esityksen mukaan esi- ja perusopetukseen tarvittaisiin lisää kuraattoreita, kun taas toiselle asteelle eikä vapaaseen sivistystyöhön ei olisi tarvetta lisätä kuraattorien määrää esitetyn mitoituksen johdosta. Esityksessä ei oteta riittävästi huomioon niitä lisätehtäviä, joita kuraattorityöhön on tullut oppivelvollisuus uudistuksen myötä eikä niitä lisätehtäviä, joita kuraattoreille ehdotetaan hallituksen esityksessä perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamiseksi sekä sote-lainsäädännössä.

Oppivelvollisuus laajenee 1.8.2021 alkaen 18 vuoteen. Opintojen piiriin tulee lainmuutoksen myötä nuoria, jotka eivät tähän saakka ole jatkaneet toisen asteen koulutukseen esimerkiksi mielenterveysongelmien, päihteiden haitallisen käytön tai kotoa saadun puutteellisen tuen vuoksi. Lakiin liittyvän hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi ammatillisten opintojen keskeyttämisen taustalla ovat opintoihin ja opintojen alaan liittyvien tekijöiden lisäksi usein puutteelliset opiskeluvalmiudet, terveydelliset syyt, henkilökohtaista elämää kohdanneet vaikeudet sekä motivaatio-ongelmat. Enemmistö opintonsa keskeyttäneistä nuorista koki koulun ulkopuolisten asioiden vaikuttaneen ainakin vähän keskeyttämiseen. (HE 173/2020vp) Oppivelvollisuuden pidentyminen korostaa tarvetta asiantuntevan ja laadukkaan opiskeluhoollon tuen tarjoamiseen oppilaitoksissa. Pelkkä opiskelun tuki oppilaitoksessa ei usein riitä, vaan koulunkäynnin mahdollistamiseksi tarvitaan monialaista, verkostojen kanssa tehtävää työtä, johon otetaan tiiviisti mukaan perhe ja tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Oppivelvollisuuden piiriin tulevilla, paljon tukea tarvitsevilla nuorilla on oikeus saada asiantuntevaa ja paitsi oppilaitosympäristöön, myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään kiinnittyvää tukea. Oppivelvollisuuden pidentyessä onkin tärkeää saattaa kuraattorin kelpoisuus muiden sosiaalialan vaativaa yksilökohtaista asiakastyötä tekevien ammattilaisten tasolle siten, että tukea tarjoaa laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö.

Tutkimustulokset puoltavat näkemystä, että mitoituksen tulee olla korkeintaan 500 oppilasta tai opiskelijaa/kuraattori/vastaava kuraattori painokertoimineen (esim. erityisen tuen oppilaat, erityisluokat, maahanmuuttajataustaiset oppilaat, alueen sosioekonomiset olosuhteet, työllisyysaste) ja korkeintaan kolme toimipistettä/kuraattori/vastaava kuraattori.

Toimipisteiden osalta kuraattorin/vastaavan kuraattorin tehtävää tulee kehittää siten, että ammattilainen työskentelee vain yhdellä tai korkeintaan kahdella peräkkäisellä koulutusasteella. Esiopetusikäisten lasten ongelmat ja tuen tarpeet ovat erilaisia kuin toisella asteella opiskelevilla nuorilla tai ammatillisessa koulutuksessa olevilla aikuisilla. Työskentelytavat ja menetelmät eroavat ikäryhmittäin. Koulun ulkopuoliset yhteistyötahot, hoito- ja palveluketjut sekä hoidon ja tuen sisältö ovat sidoksissa asiakkaiden ikäryhmään. Työntekijälle on hyvin vaativaa pitää yllä riittävää osaamista ja hallita laajoja yhteistyöverkostoja monissa eri asiakasikäryhmissä

Vastaava kuraattori

Kelpoisuusvaatimuksissa ehdotetaan säilytettäväksi vastaavan kuraattorin tehtävään vaatimuksena sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu laillistettu sosiaalityöntekijä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan eritellä vastaavan kuraattorin roolia koulun sosiaalityöntekijänä. Erityisen tuen tarpeessa olevien henkilöiden osalta on otettava huomioon se, että sosiaalihuoltolain mukaan palvelutarpeen arviointi ja tuen tarpeisiin vastaavista palvelukokonaisuuksista päättäminen sekä omatyöntekijyys on yksinomaan laillistetun sosiaalityöntekijän työtehtävä.

Siksi myös vastaavan kuraattorin rooli on määriteltävä ja mitoituksesta säädettävä.

Vastaavien kuraattorien kelpoisuutta tulee valvoa.

Lakisääteisten kuraattorin ja vastaavan kuraattorin nimikkeiden käytöstä on ilmennyt, että vastaavan kuraattorin (sosiaalityöntekijä) nimikettä käytetään hyvin vähän. Tilastokeskuksen palkkatilaston (26.5.2020) mukaan vuonna 2019 oli käytössä seuraavat nimikkeet:

- koulukuraattori 667 (568 kokoaikaiset ja 99 osa-aikaiset)
- kuraattori 285 (257 kokoaikaiset ja 28 osa-aikaiset)
- vastaava koulukuraattori 31 (27 kokoaikaiset ja 4 osa-aikaiset)
- vastaava kuraattori 47 (39 kokoaikaiset ja 8 osa-aikaiset)

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Jenni Karsio
puheenjohtaja

Marjo Katajisto
erityisasiantuntija